

Medialer Klamauk und demokratische Mitbestimmung – Was darf's denn sein: CETA EU pur oder doch lieber gemischt?

Gastautor

2016-07-12T13:30:53



von

[LORIN-JOHANNES WAGNER](#)

Gerade betrauerte man noch den direktdemokratischen Kleingeist von [little England](#), gab die wohlfeile Brüsseler Trauergemeinde schon das nächste Lehrstück in Sachen europäischer Demokratie: Während der österreichische Bundeskanzler den „[Ruck-Zuck](#)“-Vorschlag der Kommission, das wenig geliebte Freihandelsabkommen der Union mit Kanada (CETA) ohne Einbeziehung der nationalen Parlamenten zu unterzeichnen, als undemokratisch abstempelte, [grantelte Jean-Claude Juncker](#) ob dieser Schelte zurück, man möge mit diesem „österreichischen Klamauk“ aufhören: Dem Vorschlag der Kommission, CETA als EU-only-Abkommen zu schließen, liege keine Absicht, die österreichische Demokratie zu übergehen, sondern vielmehr die juristische Meinung der Kommission zugrunde. Die juristische Expertise schien freilich nicht lange zu halten, wurde doch schon tags darauf medial verlautbart, dass die nationalen Parlamente nun [doch mitreden](#) dürften. Der medial hochgezonte Schaukampf zwischen Gut und Böse scheint damit fürs erste [entschieden](#): die Retter der (österreichischen) Demokratie haben über die unionalen Freihandelstechnokraten gesiegt.

Dieser grobschlächlige Klamauk übertüncht freilich nicht nur, dass die Frage, ob CETA nun ein EU-only- oder doch ein sog. gemischtes Abkommen (siehe hierzu nachstehend) ist, mit juristischen Feinheiten gespickt ist. Er erzeugt auch den Anschein, dass die Außenkompetenzen der EU weniger nach den Regeln juristischer Interpretationskunst als vielmehr über die Wirkmächtigkeit medial ventilierter Demokratiebeflissenheit zu bestimmen sind. Die zuständige Kommissarin, [Malmström](#), hat dies sinngemäß so zusammengefasst, dass man zwar

nach wie vor an die juristische Meinung der Kommission glaube, aber angesichts der politischen Gemütslage im Rat, diese lieber unbeachtet lasse.

Die Außenkompetenzen der Union – „Ich weiß, das klingt alles sehr kompliziert...“

Wer wie an der Unterzeichnung oder dem Abschluss eines internationalen Abkommens der EU beteiligt ist, bestimmt sich danach, ob die Union überhaupt über entsprechende Außenkompetenzen verfügt, um das geplante Abkommen abzuschließen. Die an sich schon nicht unterkomplexe Frage der Kompetenzabgrenzung wird für den Bereich der Außenbeziehungen dabei dadurch erschwert, dass sich in den Verträgen nur wenige explizit verankerte Außenkompetenzen finden und Außenkompetenzen daher regelmäßig „implizit“ zu den im Innenverhältnis bestehenden Kompetenzen hinzugedacht werden müssen. Vor dem Hintergrund dieser grds. Parallelität von Innen- und Außenkompetenzen (vgl. Art. 2 Abs. 3 und Art. 216 Abs. 1 AEUV) ist daher regelmäßig abzuklären, ob und inwieweit ein avisiertes Abkommen in Bereiche hineinreicht, in denen die Union ihre Kompetenzen im Innenverhältnis bereits ausgeübt hat; oder die Inanspruchnahme dieser Innenkompetenz absehbar ist; oder die Wahrnehmung der Außenkompetenz tatsächlich erforderlich ist, um bestimmte Ziele der Union zu verwirklichen. Reichen Inhalt und Umfang einer geplanten Übereinkunft tatsächlich über den Rahmen der der Union explizit oder implizit zugewiesenen Außenkompetenzen hinaus, kann die Union gemeinsam mit den Mitgliedstaaten ein sog. gemischtes Abkommen abschließen. Hierbei „poolen“ die Union und die Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Außenkompetenzen und treten im Verhältnis zum Drittstaat wie ein Vertragspartner auf. Der Abschluss eines solchen gemischten Abkommens erfolgt dann allerdings nicht nur nach den unionsrechtlichen Vorgaben (Art. 218 AEUV), sondern muss „separat“ auch nach den entsprechenden nationalen Verfahrensvorschriften ratifiziert werden – d.h. etwa für Österreich mit Genehmigung des Nationalrats.

Ob die Union CETA alleine abschließen kann, ist mithin eben keine Frage der politischen Beliebigkeit, sondern eine verfassungsrechtliche Frage der Kompetenzabgrenzung (siehe Rn 110) – wobei freilich allein der nur sehr rudimentär gehaltene Überblick über das Außenkompetenzgeflecht der Union veranschaulicht, dass dieser Zugang dem medialen Gaudium wenig zuträglich ist.

CETA gemischt? – Juristen und Meinungen

Wie bei so vielen juristischen Themen gibt es naturgemäß auch zur Frage, ob CETA nun alleine durch die Union abgeschlossen werden kann oder, wie nunmehr geplant, als gemischtes Abkommen zu schließen ist, unterschiedliche Auffassungen. Dies hängt nicht nur damit zusammen, dass CETA ein umfassendes Freihandels-, Investitionsschutz- und Regulationskooperationsabkommen ist, das eine Vielzahl von Regelungen, die unterschiedliche Politikbereiche berühren, enthält, sondern insbesondere auch damit, dass die Reichweite der mit dem Vertrag von Lissabon neuformulierten Kompetenz für die Gemeinsame Handelspolitik (Art. 207 AEUV) umstritten ist. Neben der politisch verworfenen –

und nicht öffentlich zugänglich – juristischen Expertise der Kommission seien an dieser Stelle die Gutachten des [österreichischen Außenministeriums](#) und des [Wissenschaftlichen Dienstes des österreichischen Parlaments](#) hervorgehoben. Ähnliches ist aber auch aus dem [Bundestag](#) zu hören. Beide Gutachten kommen zum Ergebnis, dass CETA als gemischtes Übereinkommen zu schließen ist, weil u.a. Art. 207 AEUV nicht als Grundlage für ein Abkommen über den Schutz von sog. Portfolioinvestitionen, die in Abgrenzung zu den in Art. 207 Abs. 1 AEUV angesprochenen Direktinvestitionen nicht der langfristigen unternehmerischen Beteiligung, sondern der strategischen Geldanlage dienen, herangezogen werden kann. Das Gutachten des Außenministeriums fügt dieser bereits im [Lissabon Urteil des BVerfG](#) vorgezeichneten Argumentationslinie (Rz. 380) aber noch einen weiteren interessanten Aspekt hinzu (vgl. S. 13 f). So ist CETA nicht nur selbst als umfassendes Investitionsschutzabkommen konzipiert, sondern enthält in Art. 30.8 auch eine Bestimmung, wonach alle zwischen Kanada und den Mitgliedstaaten geschlossenen bilateralen Investitionsschutzabkommen (BIT) mit dem Inkrafttreten von CETA keine Anwendung mehr finden und durch CETA ersetzt werden sollen. Selbst wenn nun man annimmt, dass der Union eine ausschließliche Kompetenz für den Abschluss umfassender Investitionsschutzabkommen zukommt, lässt sich schwerlich argumentieren, dass die Union ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten über deren bilaterale Verträge verfügen kann. Gleichwohl [Art. 30.8 CETA](#) nicht auf eine formelle Aufkündigung der BITs der Mitgliedstaaten abzielt, bringt er doch eindeutig zum Ausdruck, dass die bestehenden BITs in ihren völkerrechtlichen Wirkungen durch CETA materiell derogiert werden sollen. Einer solchen Verfügung durch die Union – als selbstständiges und von den Mitgliedstaaten zu unterscheidendes Völkerrechtssubjekt (Art. 47 EUV) – steht nicht nur Art. 59 WVK entgegen, wonach die Kündigung bzw. Suspendierung eines Vertrages durch einen späteren Vertrag die völkerrechtliche Identität der Vertragsparteien voraussetzt, sondern auch die [Judikatur](#) des EuGH (Rn. 7).

Wie es euch gefällt!

Vor dem Hintergrund dieser, aber auch anderer Überlegungen spricht also tatsächlich vieles dafür, dass CETA ein gemischtes Abkommen ist. Der schale Beigeschmack, dass die späte Einsicht der Kommission, dies auch so zu sehen, nicht auf rechtsstaatlichen, sondern auf politischen Opportunitätsüberlegungen ruht, wiegt hierbei umso schwerer, als die nunmehr ach so besorgten Mitgliedstaaten der Kommission einstmals nicht nur den [Auftrag für die Aushandlung](#) von CETA erteilt haben, sondern tatsächlich über eine Vielzahl von Möglichkeiten verfügen, ihre Bedenken politisch und rechtlich in den Abschlussprozess einzubringen. Das [Gutachten des Außenministeriums](#) enthält hierzu eine wunderbare Übersichtstabelle über das Verfahren, in der auch die unterschiedlichen Möglichkeiten von der Ablehnung oder Änderung des Vorschlags der Kommission, über die Einholung eines Gutachtens über das Wesen von CETA beim EuGH, bis hin zur Nichtigkeitsklage gegen einen Beschluss über die Unterzeichnung oder den Abschluss von CETA dargestellt sind (vgl. S. 26 f). Und ja, all dies funktioniert auch ohne die mediale Demokratiedefizitkeule gegen die Europäische Union zu schwingen.

Der Spaß ist freilich noch nicht ganz vorüber: Zum einen muss nämlich, sollte die Unterzeichnung von CETA vom Rat beschlossen werden und CETA, wie von der [Kommission angekündigt](#), bis zum formellen Abschluss vorläufig angewendet werden, geklärt werden, welche Teile von CETA nun tatsächlich der Union und welche den Mitgliedstaaten zuzurechnen sind. Angesichts der eigentlichen juristischen Meinung der Kommission, das CETA samt und sonders ein unionsrechtliches Abkommen ist, dürfte damit für eine fortgesetzte juristische Meinungsvielfalt über das (Un-)Wesen von CETA vorgesorgt sein. Zum anderen ist da, und das könnte der allseits aufgekommenen Demokratiebeflissenheit den Garaus machen, noch das beim EuGH in Bearbeitung stehende [Gutachten zum Freihandelsabkommen mit Singapur](#), das inhaltliche viele der auch für CETA strittigen Fragen behandelt und diese vermutlich doch eher rechtlich denn opportunitätspolitisch einsortiert.

Abschließend und außerrechtlich sei noch angemerkt, dass die Diskussion rund um CETA nunmehr zwar in quantitativer Hinsicht demokratischer sein mag, qualitativ reichhaltiger wird sie wohl aber eher nicht. Vielmehr steht zu befürchten, dass die nationalen Parlamente zur Bühne von Freihandels- und Europademagogen werden, die schon immer gewusst haben, das CETA eigentlich für Chlorhuhn- Einfuhr-und-Tranchiere-Abkommen steht – Mahlzeit.

